



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

30. travnja 2014.*

„Članak 56. UFEU-a – Sloboda pružanja usluga – Povelja o temeljnim pravima Europske unije – Članci 15. do 17., 47. i 50. – Sloboda izbora zanimanja i pravo na rad, sloboda poduzetništva, pravo na vlasništvo, pravo na učinkovit pravni lijek i pravično suđenje, načelo ne bis in idem – Članak 51. – Područje primjene – Primjena prava Unije – Igre na sreću – Ograničavajući propisi države članice – Upravne i kaznenopravne sankcije – Neotklonjivi razlozi općeg interesa – Proporcionalnost“

U predmetu C-390/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio l'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (sada Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Austrija), odlukom od 10. kolovoza 2012., koju je Sud zaprimio 20. kolovoza 2012., u postupku

Robert Pflieger,

Autoart as,

Mladen Vucicevic,

Maroxx Software GmbH,

Hans-Jörg Zehetner,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (izvjestitelj) i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. lipnja 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za M. Vucicevic, A. Rabl i A. Auer, *Rechtsanwälte*,

— za Maroxx Software GmbH, F. Wennig i F. Maschke, *Rechtsanwälte*,

— za M. Zehetner, P. Ruth, *Rechtsanwalt*,

* Jezik postupka: njemački

- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, M. Jacobs i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemminck, *advocaat*,
- za nizozemsku vladu, K. Bulterman i C. Wissels, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna i M. Szpunar, u svojstvu agenata,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes kao i A. Silva Coelho i P. de Sousa Inês, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, B.-R. Killmann i I. Rogalski, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. studenoga 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a i članaka 15. do 17., 47. i 50. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (dalje u tekstu: „Povelja“).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru postupaka koje su pokrenuli M. Pfleger, Autoart as (u daljnjem tekstu: „Autoart“), M. Vucicevic, Maroxx Software GmbH (u daljnjem tekstu: „Maroxx“) i M. Zehetner povodom upravnih sankcija koje su im izrečene zbog nedopuštenog gospodarskog iskorištavanja automata za igre na sreću.

Austrijsko pravo

Savezni zakon o igrama na sreću

- 3 Savezni zakon o igrama na sreću, od 28. studenoga 1989. (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989), u verziji koja se primjenjuje na glavne postupke (u daljnjem tekstu: „GSpG“), u svom članku 2. naslova „Lutrije“ određuje:

„(1) Lutrije su igre na sreću

1. koje provodi, organizira, nudi ili stavlja na raspolaganje poduzetnik
2. u kojima igrači ili druge osobe, u okviru sudjelovanja u igri, uplaćuju novčanu činidbu (ulog), a
3. poduzetnik, igrači ili druge osobe očekuju novčanu korist (dobitak).

(2) Poduzetnik je osoba koja neovisno obavlja trajnu djelatnost, s ciljem stjecanja prihoda od organiziranja igara na sreću, čak i ako ta djelatnost nema za cilj ostvarenje dobitka. Kad više osoba, na temelju svojeg međusobnog dogovora, na određenom mjestu daje pojedinačne činidbe za organiziranje igara na sreću s novčanim činidbama u smislu paragrafa 1. točaka 2. i 3. ovog zakona, sve osobe koje izravno sudjeluju u organizaciji igre na sreću smatraju se poduzetnicima, čak i one koje nemaju namjeru stjecanja prihoda i one koje sudjeluju samo u provedbi, organizaciji ili ponudi igre na sreću.

3. O lutriji u vidu automata za igre na sreću riječ je kad se odluka o ishodu igre ne donosi na centralizirani način, nego posredstvom mehaničke ili elektronske naprave koja se nalazi u samom automatu za igre na sreću. [...]

4. Zabranjene lutrije su lutrije za koje na temelju ovog saveznog zakona nije dana nikakva koncesija ili dozvola, a nisu isključene iz monopola savezne države nad igrama na sreću.“

4 Na temelju članka 3. GSpG-a, naslova „Monopol nad igrama na sreću“, savezna država ima isključivo pravo organiziranja igara na sreću.

5 Međutim, na temelju članka 5. GSpG-a, lutrije u vidu automata za igre na sreću uređuje pravo saveznih pokrajina. Nadalje, tim je člankom predviđeno da svaka od devet saveznih pokrajina putem koncesije može pravo organiziranja lutrija u vidu automata za igre na sreću prenijeti na treće, uz poštovanje propisanih minimalnih zahtjeva javnog poretka od strane podnositelja zahtjeva te uz poštovanje posebnih popratnih mjera u području zaštite igrača. Takve vrste lutrije, zvane „igre na sreću manjeg opsega“ mogu se organizirati bilo u dvoranama s automatima za igre na sreću, s najmanje deset a najviše 50 automata, uz najveći ulog od 10 eura i najveći dobitak od 10.000 eura po igri, bilo u obliku zasebnog stavljanja na raspolaganje automatâ, i to najviše tri automata, uz najveći ulog od 1 eura i najveći dobitak od 1.000 eura po igri, pri čemu najveći dopušteni broj dozvola za gospodarsko iskorištavanje automatâ na razdoblje od najviše 15 godina iznosi tri po saveznoj pokrajini.

6 Člankom 52. GSpG-a u verziji koja se primjenjuje na činjenično stanje u glavnim postupcima, naslova „Odredbe o upravnim sankcijama“, određeno je:

„(1) Čini upravni prekršaj za koji nadležno upravno tijelo može izreći kaznu u iznosu od 22.000 eura:

1. tko u svojstvu poduzetnika, a u svrhu sudjelovanja na državnom teritoriju, provede, organizira ili stavi na raspolaganje lutrije zabranjene u smislu članka 2., stavka 4. ili u istima sudjeluje u svojstvu poduzetnika u smislu članka 2. stavka 2.;

[...]

2. Ako, u okviru sudjelovanja u lutrijama, igrači ili druge osobe uplate iznose koji prelaze 10 eura po igri, ti se iznosi ne smatraju minimalnim te je slijedom toga eventualna odgovornost koja proizlazi iz ovog saveznog zakona supsidijarna u odnosu na onu koja proizlazi iz članka 168. Kaznenog zakona [(Strafgesetzbuch)].

3. Ako upravni prekršaji u smislu stavka 1. ovog zakona nisu počinjeni na državnom teritoriju, smatra se da su počinjeni u onom mjestu iz kojeg je izvršeno sudjelovanje na državnom teritoriju.

4. Sudjelovanje u elektronskim lutrijama za koje savezni ministar financija nije izdao koncesiju kažnjivo je ako su potrebni uloženi uplaćeni na državnom teritoriju. Za kršenje predmetne zabrane može se izreći kazna do 7.500 eura, ako je isto počinjeno s namjerom, odnosno do 1 500 eura u drugim slučajevima.

[...]“

7 U skladu s člancima 53., 54. i 56. GSpG-a, uz spomenutu ovlast za izricanje sankcija, upravna tijela raspoložu i širokim ovlastima iz područja sigurnosnih mjera koje imaju za cilj spriječiti daljnja kršenja monopola nad igrama na sreću u smislu članka 3. GSpG-a. Te ovlasti sastoje se u privremenoj ili konačnoj zapljeni automata ili drugih predmeta, njihovom oduzimanju i uništavanju, kao i u zatvaranju objekta u kojem su predmetni automati bili na raspolaganju javnosti, kao što je to predviđeno u člancima 53. stavku 1. i 2., članku 54. stavcima 1. i 3. te članku 56.a GSpG-a.

Kazneni zakon

- 8 Pored upravnih sankcija zapriječenih GSpG-om, osoba koja bez koncesije organizira igre na sreću s ciljem stjecanja dobiti izlaže se u Austriji i kaznenom progonu. Na temelju članka 168. stavka 1. Kaznenog zakona (Strafgesetzbuch), kaznit će se „svatko tko organizira igre koje su formalno zabranjene i čiji povoljan ili nepovoljan ishod ovisi isključivo ili pretežno o slučaju ili tko radi organizacije takvih igara, s ciljem da time ostvari novčanu korist ili pribavi takvu korist trećima, potakne okupljanje cilj kojega je organizacija takvih igara.“ Predviđene sankcije su kazna zatvora do šest mjeseci ili novčana kazna do 360 dnevnih iznosa. Na temelju članka 168. stavka 2. tog zakona, istim će se sankcijama kazniti i „svatko tko u svojstvu poduzetnika sudjeluje u takvoj igri“.

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 9 Iz zahtjeva za prethodnu odluku, kao i iz spisa kojim Sud raspolaže, proizlazi da je zahtjev za prethodnu odluku postavljen u okviru četiriju postupaka koji su u tijeku pred sudom koji je postavio prethodno pitanje, a kojima je zajednička okolnost da je, na temelju nadzora izvršenog u različitim mjestima u Gornjoj Austriji, došlo do privremene zapljene automata za igre na sreću koji su, bez dozvole, korišteni za organizaciju igara na sreću zabranjenih GSpG-om.
- 10 U prvom glavnom postupku, 29. ožujka 2012., agenti financijske policije proveli su nadzor u objektu „Cash-Point“, u Pergu (Austrija), te je na temelju tog nadzora privremeno zaplijenjeno šest automata bez upravne dozvole. Dana 12. lipnja 2012. Bezirkshauptmannschaft (kantonsko upravno tijelo) iz Perga donio je odluku kojom je potvrđena privremena zapljena protiv Roberta Pfegera kao organizatora nezakonitih igara na sreću i protiv Autoarta, sa sjedištem u Češkoj Republici, kao pretpostavljenog vlasnika zaplijenjenih automata.
- 11 U drugom glavnom postupku, 8. ožujka 2012., agenti financijske policije proveli su nadzor u objektu SJ-Bet Sportbar u Welsu (Austrija) te je na temelju tog nadzora privremeno zaplijenjeno osam automata bez upravne dozvole. Dana 4. srpnja 2012. Bundespolizeidirektion (savezna policijska uprava) Welsa donijela je protiv Mladena Vucicevica, srpskog državljanina, pretpostavljenog vlasnika osam zaplijenjenih automata, odluku kojom je potvrđena privremena zapljena.
- 12 U trećem glavnom postupku, 30. studenoga 2010., agenti financijske policije proveli su nadzor na benzinskoj postaji u Regauu (Austrija) te su na temelju tog nadzora privremeno zaplijenjena dva automata bez upravne dozvole, u vlasništvu Maroxxa, društva austrijskog prava. Dana 16. prosinca 2010. Bezirkshauptmannschaft iz Vöcklabrucka donio je protiv Jacqueline Baumeister, njemačke državljanke, koja je gospodarski iskorištavala spomenutu benzinsku postaju i bila poduzetnik u smislu GSpG-a, odluku kojom je potvrđena privremena zapljena. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku odbacio je kao nepravovremenu žalbu Jacqueline Baumeister protiv te odluke. Odlukom od 31. svibnja 2012. Bezirkshauptmannschaft iz Vöcklabrucka odredio je i oduzimanje dvaju zaplijenjenih automata.
- 13 U četvrtom glavnom postupku, 13. studenoga 2010., agenti financijske policije proveli su nadzor na benzinskoj postaji u Ennsu (Austrija) te su na temelju tog nadzora privremeno zaplijenjena tri automata bez upravne dozvole. Bezirkshauptmannschaft iz Vöcklabrucka donio je protiv vlasnika automata, Maroxxa, odluku kojom je potvrđena zapljena.
- 14 Odlukom od 3. srpnja 2012. spomenuto tijelo izreklo je Hans-Jörgu Zehetneru, austrijskom državljaninu, kaznu u iznosu od 1.000 eura koja se, u slučaju neplaćanja, može zamijeniti kaznom zatvora u trajanju od petnaest sati, te je istom odlukom vlasniku i zakupodavcu automata, Maroxxu, izreklo kaznu u iznosu od 10.000 eura, koja se može zamijeniti za kaznu zatvora u trajanju od 152 sata.

- 15 Protiv svih navedenih odluka podnesene su žalbe sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.
- 16 Taj sud drži da austrijska tijela nisu dokazala, u smislu presude Dickinger i Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), da je kriminalitet i/ili ovisnost o igrama na sreću u razdoblju o kojem je riječ bio značajan problem. Nisu dokazala ni to da je pravi cilj režima monopola nad igrama na sreću bila borba protiv kriminaliteta i zaštita igrača, a ne puko povećanje prihoda. On također drži da su u okviru „agresivne“ kampanje učinjeni „golemi troškovi za oglašavanje“, slijedom čega poslovna politika tih monopolista nije ograničena na kontrolirano širenje uz umjereno oglašavanje.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev također drži da cjelokupno pravno uređenje analizirano u ovom slučaju ne jamči usklađenost koju traži sudska praksa Suda (vidjeti osobito presudu Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, t. 69. i 71.) te da, slijedom toga, nije u skladu sa slobodom pružanja usluga zajamčenom člankom 56. UFEU-a.
- 18 Ako Sud ipak zauzme stav da se takvi nacionalni propisi, iz gore navedenih razloga, ne protive članku 56. UFEU-a i člancima 15. do 17. Povelje, sud koji je uputio zahtjev želi znati je li, u svakom slučaju, članku 56. UFEU-a i člancima 15. do 17., 47. i 50. Povelje protivan nacionalni propis koji pojam poduzetnika, kao osobe kojoj se može izreći kazna za nedopušteno gospodarsko iskorištavanje automata za igre na sreću, određuje vrlo široko i općenito, bez jasne zakonodavne odredbe, uslijed čega postoji nepredvidivost primjene upravnih i kaznenopravnih sankcija.
- 19 U tim je okolnostima Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se načelu proporcionalnosti koje proizlazi iz članka 56. UFEU-a i članaka 15. do 17. Povelje, nacionalno pravno uređenje iz odredaba relevantnih u glavnim postupcima, odnosno članaka 3. do 5., 14. i 21. GSpG-a, koje organizaciju igara na sreću na automatima uvjetuje prethodnim dozvolama (pod prijetnjom sankcija i zapljene) čiji je broj ograničen, iako se čini da država do sada u kaznenom ili upravnom postupku nije nikada dokazala da su kriminalitet i/ili ovisnost povezani s igrama na sreću doista značajan problem koji se ne može ukloniti kontroliranim širenjem dopuštenih djelatnosti igara na sreću na mnogobrojne pojedinačne pružatelje usluga, nego samo kontroliranim širenjem monopolista (ili malobrojnih oligopolista), uz jednostavno i umjereno oglašavanje?
 2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, protivi li se načelu proporcionalnosti koje proizlazi iz članka 56. UFEU-a i članaka 15. do 17. Povelje, nacionalno pravno uređenje iz odredaba relevantnih u glavnim postupcima, odnosno članaka 52. do 54. i 56.a GSpG-a, kao i članka 168. Kaznenog zakona, koje zbog nepreciznih pravnih pojmova uspostavlja gotovo punu kaznenopravnu odgovornost koja obuhvaća različite vrste osoba (koje, ovisno o slučaju, imaju sjedište u drugim državama članicama) čije sudjelovanje može biti i samo posredno (primjerice, obični dobavljači, zakupodavci ili najmodavci automata za igre na sreću)?
 3. U slučaju negativnog odgovora i na drugo pitanje, protivi li se demokratskim zahtjevima pravne države, koji čine osnovu članka 16. Povelje, zahtjevima pravičnosti i učinkovitosti koji proizlaze iz članka 47. Povelje, obvezi transparentnosti koja proizlazi iz članka 56. UFEU-a, pravu iz članka 50. Povelje koje se sastoji u zabrani ponovnog sudskog progona ili kažnjavanja zbog istog kažnjivog djela, nacionalno pravno uređenje iz odredaba članaka 52. do 54. i 56.a GSpG-a, kao i članka 168. Kaznenog zakona, s obzirom na to da je, u nedostatku jasnog zakonodavnog rješenja, međusobno razgraničenje tih odredaba za državljanina unaprijed teško predvidljivo te je moguće samo u svakom pojedinačnom slučaju, putem formalnog, dugotrajnog postupka, te s obzirom na to da glede tih odredaba postoje velike razlike u pogledu nadležnosti (upravno tijelo ili sud), ovlasti za rješavanje, s tim povezanom stigmatizacijom i postupovnim položajem (npr. prebacivanje tereta dokaza)?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na jedno od prva tri pitanja, protivi li se članku 56. UFEU-a, člancima 15. do 17. Povelje ili članku 50. iste sankcioniranje osoba koje su usko povezane s automatima za igre na sreću (iz članka 2. stavka 1., točke 1. i 2. GSpG-a) i zapljena ili oduzimanje tih automata i/ili potpuno zatvaranje poduzeća u vlasništvu tih osoba?“

O prethodnim pitanjima

Nadležnost Suda

- 20 Austrijska vlada ističe nenadležnost Suda, držeći kako se postavljena pitanja odnose na „čisto unutarnju situaciju“ te nemaju nikakvu povezanost s pravom Unije s obzirom na to da, u ovom slučaju, nije moguće utvrditi postojanje prekograničnog elementa.
- 21 U tom pogledu, točno je da, kad je riječ o tumačenju članka 56. UFEU-a, ako se svi elementi spora nalaze unutar samo jedne države članice, valja provjeriti nadležnost Suda za tumačenje spomenute odredbe (vidjeti u tom smislu presudu *Duomo Gpa i dr.*, C-357/10 do C-359/10, EU:C:2012:283, t. 25. i navedenu sudsku praksu).
- 22 Međutim, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, 12. lipnja 2012. kantonsko upravno tijelo u Pergu donijelo je odluke kojima se potvrđuje privremena zapljena, uključujući onu protiv Autoarta kao pretpostavljenog vlasnika zaplijenjenih automata.
- 23 Činjenica postojanja, u okviru glavnih postupaka, Autoarta koji ima sjedište u Češkoj Republici pokazuje da se ti postupci nipošto ne odnose na čisto unutarnju situaciju.
- 24 Slijedom toga, valja utvrditi da je Sud nadležan da odgovori na postavljena pitanja.

Dopuštenost

- 25 Austrijska vlada također drži da zahtjev za donošenje prethodne odluke treba odbaciti kao nedopušten, s obzirom na to da u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje činjenično stanje nije izloženo u mjeri koja bi Sudu bila dostatna za davanje korisnog odgovora.
- 26 U tom smislu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, za pitanja u vezi s tumačenjem prava Unije koja je postavio nacionalni sud u zakonskom i činjeničnom okviru koji je sam nadležan utvrditi i čiju točnost Sud ne treba provjeravati vrijedi pretpostavka relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili glavnim postupkom, u slučaju kada je problem hipotetski ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnim za davanje korisnog odgovora na postavljena pitanja (presuda *Melki i Abdeli*, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 27 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da potreba da se osigura tumačenje prava Unije koje bi bilo korisno nacionalnom sudu zahtijeva da potonji definira činjenični i pravni okvir iz kojeg potječu postavljena pitanja ili da barem objasni činjenične okolnosti na kojima se ta pitanja temelje. U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje moraju se pored toga naznačiti precizni razlozi koji su naveli nacionalni sud da se zapita o tumačenju prava Unije te zbog kojih je ocijenio potrebnim postaviti Sudu prethodno pitanje (presuda *Mulders*, C-548/11, EU:C:2013:249, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 28 U ovom slučaju, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje dostatno su opisani pravni i činjenični okvir glavnih postupaka, a podaci koje je pružio taj sud omogućuju određivanje dosega postavljenih pitanja.

29 Slijedom navedenog, zahtjev za prethodnu odluku je dopušten.

Primjenjivost Povelje

30 Austrijska, belgijska, nizozemska i poljska vlada drže da Povelja nije primjenjiva u glavnim postupcima s obzirom na to da, u neusklađenom području igara na sreću, nacionalni propisi iz tog područja ne predstavljaju primjenu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

31 S tim u svezi, valja podsjetiti da je područje primjene Povelje, glede djelovanja država članica, definirano njezinim člankom 51. stavkom 1., sukladno kojem se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada primjenjuju pravo Unije (presuda Åkerberg Fransson, C 617/10, EU:C:2013:105, t. 17.).

32 Tim je člankom Povelje tako potvrđena sudska praksa Suda sukladno kojoj djelovanje država članica mora biti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz temeljnih prava zajamčenih pravnim poretком Unije (presuda Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, t. 18.).

33 Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda u osnovi proizlazi da se temeljna prava zajamčena u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih. U tom smislu Sud je već upozorio da ne može u odnosu na Povelju ocjenjivati nacionalne propise koji ne ulaze u okvir prava Unije. S druge strane, kad takvi propisi spadaju u područje prava Unije, Sud mora, kad mu se uputi zahtjev za prethodnu odluku, dati sve elemente tumačenja koji su nacionalnom sudu potrebni da ocijeni usklađenost takvih propisa s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava (presuda Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, t. 19.).

34 Budući da se temeljna prava zajamčena Poveljom, slijedom gore navedenog, moraju poštovati kad nacionalni propisi spadaju u područje primjene prava Unije, ne mogu postojati slučajevi koji ulaze u područje primjene prava Unije a da se ne primjenjuju spomenuta temeljna prava. Primjenjivost prava Unije podrazumijeva primjenjivost temeljnih prava zajamčenih Poveljom (presuda Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, t. 21.).

35 U tom pogledu, Sud je već presudio da, kad se država članica radi opravdavanja propisa koji predstavljaju prepreku izvršavanju slobode pružanja usluga poziva na neotklonjive razloge općeg interesa, to opravdanje koje je predviđeno pravom Unije mora se tumačiti u svjetlu općih načela prava Unije, a osobito općih načela zajamčenih Poveljom. Slijedom toga, na nacionalne pravne propise o kojima je riječ predviđene iznimke mogu se primijeniti samo ako su oni u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud (vidjeti u tom smislu presudu ERT, EU:C:1991:254, t. 43.).

36 Kako to proizlazi iz navedene sudske prakse, kad se pokaže da su nacionalni propisi takve naravi da predstavljaju prepreku izvršavanju jedne ili više temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, na njega se iznimke koje pravo Unije predviđa za opravdavanje te prepreke mogu primijeniti samo ako je to u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud. Ta obveza usklađenosti s temeljnim pravima neupitno spada u područje primjene prava Unije te, posljedično, u područje primjene Povelje. Primjenu od strane jedne države članice iznimaka koje pravo Unije predviđa za opravdavanje prepreke temeljnoj slobodi zajamčenoj Ugovorom valja stoga smatrati, kao što to ističe i nezavisna odvjetnica u točki 46. svog mišljenja, „primjenom prava Unije“ u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

37 Na postavljena prethodna pitanja valja stoga odgovoriti u svjetlu tih načela.

Meritum

Prvo pitanje

- 38 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 56. UFEU-a i članke 15. do 17. Povelje tumačiti na način da su im protivni nacionalni propisi poput onih u glavnim postupcima.
- Ispitivanje u odnosu na članak 56. UFEU-a
- 39 Propisi države članice, poput onih u glavnim postupcima, koji zabranjuju gospodarsko iskorištavanje automata za igre na sreću bez prethodne dozvole upravnih tijela predstavljaju ograničenje slobode pružanja usluga zajamčene člankom 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu osobito presudu Placanica i dr., C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 42.).
- 40 Potrebno je ipak ocijeniti može li se takvo ograničenje dopustiti s naslova mjera odstupanja, na temelju razlogâ javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, izričito predviđenih u člancima 51. i 52. UFEU-a, primjenjivih na temelju članka 62. UFEU-a i na područje slobode pružanja usluga, i može li se predmetno ograničenje, u skladu sa sudskom praksom Suda, opravdati neotklonjivim razlozima općeg interesa (presuda Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 41 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, ograničenja djelatnosti igara na sreću mogu se opravdati neotklonjivim razlozima općeg interesa, poput zaštite potrošača i sprečavanja prijevare i poticanja građanâ na pretjeranu potrošnju na igre na sreću (vidjeti u tom smislu presudu Carmen Media Group, EU:C:2010:505, t. 55. i navedenu sudsku praksu).
- 42 U konkretnom slučaju, valja upozoriti da su navodni ciljevi austrijskih propisa o kojima je riječ u glavnim postupcima, tj. zaštita igrača ograničavanjem ponude igara na sreću i borba protiv s njima povezanog kriminaliteta, uz podvrgavanje istih kontroliranom širenju, sukladno sudskoj praksi Suda ciljevi koji opravdavaju ograničenja temeljnih sloboda u sektoru igara na sreću (vidjeti u tom smislu presudu Costa i Cifone, C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, t. 61. i navedenu sudsku praksu).
- 43 Međutim, valja podsjetiti da ograničenja koja nameću države članice moraju udovoljavati uvjetima proporcionalnosti i nediskriminacije koji se na njih odnose i koji proizlaze iz sudske prakse Suda. Slijedom toga, nacionalno pravo može jamčiti ostvarenje cilja za koji se tvrdi da se želi postići samo ako doista dosljedno i sustavno ide ka njegovu ostvarenju (vidjeti u tom smislu presudu Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, t. 59. do 61. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Sama činjenica da je država članica izabrala sustav zaštite koji je drugačiji od onog druge države članice ne može utjecati na ocjenu proporcionalnosti odredaba donesenih u tom području. Te odredbe treba ocjenjivati samo u skladu s ciljevima koje slijede nadležna tijela države članice o kojoj je riječ i razinom zaštite koja se njima želi osigurati (presuda HIT i HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, t. 25. i navedena sudska praksa).
- 45 Naime, u specifičnom području organizacije igara na sreću nacionalna tijela imaju dovoljnu diskrecijsku ovlast da odrede zahtjeve koje podrazumijeva zaštita potrošača i društvenog poretka i, na svakoj je državi članici, pod uvjetom da su poštovani uvjeti koje je utvrdila sudska praksa Suda, da u kontekstu legitimnih ciljeva koje je postavila ocijeni je li potrebno u potpunosti ili djelomično zabraniti djelatnosti vezane uz igre i klađenja ili ih samo ograničiti te da u tu svrhu predvidi više ili manje stroge modalitete nadzora (vidjeti u tom smislu presude Stoß i dr., C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, t. 76., i Carmen Media Group, EU:C:2010:505, t. 46.).

- 46 Povrh toga, nesporno je da, za razliku od uspostave slobodnog i nenarušenog tržišnog natjecanja u okviru uobičajenog tržišta, takvo tržišno natjecanje na specifičnom tržištu igara na sreću, dakle između više subjekata ovlaštenih za gospodarsko iskorištavanje istih igara na sreću, može imati štetne posljedice s obzirom na to da bi ti subjekti bili skloni nadmetanju u inventivnosti kako bi svoju ponudu učinili privlačnijom od one svojih konkurenata te tako kod potrošača povećali potrošnju na igre na sreću i rizik razvijanja ovisnosti o igri (presuda Stanleybet International i dr., C-186/11 i C-209/11, EU:C:2013:33, t. 45.).
- 47 Međutim, za utvrđivanje stvarnih ciljeva nacionalnih propisa, u okviru postupaka pokrenutih pred Sudom na temelju članka 267. UFEU-a, nadležan je sud koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presudu Dickinger i Ömer, EU:C:2011:582, t. 51.).
- 48 Taj sud također treba, vodeći računa o navodima koje pruži Sud, provjeriti i ispunjavaju li ograničenja koja je nametnula država članica o kojoj je riječ uvjete vezane uz njihovu proporcionalnost, koji proizlaze iz sudske prakse Suda (vidjeti presudu Dickinger i Ömer, EU:C:2011:582, t. 50.).
- 49 On osobito mora utvrditi, posebno glede konkretnih načina primjene ograničavajućih propisa o kojima je riječ, da je stvarni cilj istih doista smanjenje prilika za igranje na sreću, ograničenje djelatnosti u tom području i dosljedna i sustavna borba protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama (vidjeti presudu Dickinger i Ömer, EU:C:2011:582, t. 50. i 56.).
- 50 U tom pogledu, Sud je već presudio da je na državi članici koja se poziva na cilj koji može opravdati prepreku slobodi pružanja usluga da sudu pozvanom da se izjasni o tom pitanju pruži sve elemente pomoću kojih se isti može uvjeriti da predmetna mjera udovoljava zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti (vidjeti presudu Dickinger i Ömer, EU:C:2011:582, t. 54. i navedenu sudsku praksu).
- 51 Iz te sudske prakse ne može se međutim izvesti zaključak da bi državi članici bila uskraćena mogućnost utvrđivanja da unutarnja ograničavajuća mjera udovoljava tim zahtjevima samo iz razloga što ta država nije u stanju podastrijeti studije koje su bile osnova za donošenje propisa o kojima je riječ (vidjeti u tom smislu presudu Stoß i dr., EU:C:2010:504, t. 72.).
- 52 Iz navedenog proizlazi da nacionalni sud mora izvršiti opću ocjenu okolnosti donošenja i primjene ograničavajućih propisa poput onih iz glavnih postupaka.
- 53 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev drži da nacionalna tijela nisu dokazala da su kriminalitet i/ili ovisnost o igri u razdoblju o kojem je riječ uistinu predstavljali značajan problem.
- 54 Povrh toga, čini se da taj sud ocjenjuje da stvarni cilj ograničavajućeg pravnog uređenja o kojem je riječ nije borba protiv kriminaliteta i zaštita igrača, nego puko povećanje prihoda države, a puki cilj povećanja prihoda državne blagajne ne može, kao što je to Sud već ranije presudio, opravdati takvo ograničenje slobode pružanja usluga (vidjeti presudu Dickinger i Ömer, EU:C:2011:582, t. 55.). To se pravno uređenje u svakom slučaju ukazuje neproporcionalnim, s obzirom na to da ne može jamčiti usklađenost koju zahtijeva sudska praksa Suda i da nadilazi ono što je potrebno za postizanje ciljeva za koje se tvrdi da se žele postići.
- 55 Ako sud koji je uputio zahtjev konačno potvrdi tu ocjenu, isti bi morao zaključiti da pravno uređenje o kojem je riječ nije u skladu s pravom Unije.
- 56 Imajući u vidu sva gornja razmatranja, na prvo pitanje treba odgovoriti da članak 56. UFEU-a valja tumačiti na način da su mu protivni nacionalni propisi poput onih u glavnim postupcima, ako stvarni cilj tih propisa nije zaštita igrača, borba protiv kriminaliteta, smanjenje prilika za igranje na sreću ili dosljedna i sustavna borba protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama.

– Ispitivanje u odnosu na članke 15. do 17. Povelje

- 57 Ograničavajući nacionalni propisi u smislu članka 56. UFEU-a, poput onih u glavnim postupcima, mogu ograničiti i slobodu izbora zanimanja, slobodu poduzetništva i pravo na vlasništvo zajamčene člancima 15. do 17. Povelje.
- 58 Na temelju članka 52. stavka 1. Povelje, da bi takvo ograničenje bilo dopušteno ono mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Povrh toga, uz poštovanje načela proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako doista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 59 Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 63. do 70. svog mišljenja, u okolnostima poput onih u glavnim postupcima, neopravdano ili neproporcionalno ograničenje slobode pružanja usluga u smislu članka 56. UFEU-a nije dopušteno ni na temelju spomenutog članka 52. stavka 1., u vezi s člancima 15. do 17. Povelje.
- 60 Iz navedenog proizlazi da u konkretnom slučaju, ispitivanje ograničenja u smislu članka 56. UFEU-a, koje predstavljaju nacionalni propisi o kojima je riječ, obuhvaća i eventualna ograničenja izvršavanja prava i sloboda predviđenih člancima 15. do 17. Povelje, slijedom čega nije potrebno odvojeno ispitivanje s te osnove.

Drugo i treće pitanje

- 61 Drugo i treće pitanje postavljeno je Sudu samo za slučaj negativnog odgovora na prvo pitanje.
- 62 Uzevši u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo i treće pitanje.

Četvrto pitanje

- 63 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. UFEU-a i članke 15. do 17. Povelje tumačiti na način da su im protivne sankcije, poput onih predviđenih nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnim postupcima, koje uključuju oduzimanje i uništavanje automata za igre na sreću, kao i zatvaranje objekta u kojem su ti automati bili stavljeni na raspolaganje javnosti.
- 64 U kontekstu glavnih postupaka, treba istaknuti da, kad je u pogledu igara na sreću ustanovljeno ograničavajuće pravno uređenje koje nije u skladu s člankom 56. UFEU-a, kao što je to utvrđeno u točki 59. ove presude, kršenje tog pravnog uređenja od strane gospodarskog subjekta ne može biti sankcionirano (vidjeti u tom smislu, presude Placanica i dr., EU:C:2007:133, t. 63. i 69., i Dickinger i Ömer, EU:C:2011:582, t. 43.).

Troškovi

- 65 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnih postupaka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 56. UFEU-a valja tumačiti na način da su mu protivni nacionalni propisi poput onih u glavnim postupcima ako stvarni cilj tih propisa nije zaštita igrača, borba protiv kriminaliteta, smanjenje prilika za igranje na sreću ili dosljedna i sustavna borba protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama.

Potpisi